

業務・システム最適化政策の形成過程(1)

—— アメリカからの政策移転を中心として ——

松 岡 清 志

はじめに

わが国の中央政府における、ITを活用した業務・システム最適化計画は、2003年7月17日の各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議において決定された、電子政府構築計画によってその方針が定められた。この方針は、2004年の改定を経て2006年の電子政府推進計画に継承され、さらに2007年に同計画が改定されるといった見直しが行われながら、現在に至るまで推進されている。

各府省について見ると、上述した骨格となる計画をベースに、府省共通業務・システム及び一部関係府省業務・システムに位置づけられる23分野に関しては2004年から2005年6月にかけて見直しの方針が策定され、具体的な最適化計画も2004年から2007年のうちに策定された。また、個別府省共通業務・システムに位置づけられる63分野についても、ほぼ同様のタイムスケジュールで見直しの方針、及び最適化計画が策定された¹⁾。

このように進められてきた業務・システム最適化計画であるが、この大枠はアメリカをはじめとする諸外国における計画を参考に進められ、同種の政策が移転された側面が大きい。ここでは、「2002年以降具体的な取り組みが始められた日本における業務・システム最適化政策は、アメリカで1996年以降進められてきた最適化政策(EA)から政策が移転され、日本に導入されたが、その際には最適化のもたらす業績の測定に関するアイディアの受容に歪みが生じた」という仮説を提示することとしたい。

他方、同様の政策はアメリカのみならず、イギリスやカナダにおいても日本に先行して進められ

たが、日本での最適化政策形成の過程においては、それらの国からの政策情報の参照はそれほど大きくない。そこで、同種の政策を進めた国が複数存在するなかで、なぜ特定の国の政策が重点的に抽出され、学習及び移転が行われるかについても明らかにしたい。

本稿では、以上の点に着目して、政策移転概念を軸としながら、最適化計画策定に関する政策形成過程を分析する²⁾。

1. 日本における業務・システム最適化計画

先に述べたように、日本における業務・システム最適化の具体的な流れは、2002年6月に経済産業省の協議会としてITアソシエイト協議会が設置されたのに端を発するが、構想自体はそれ以前の1990年代から既に存在していた。ここでは、ITアソシエイト協議会設立以前の経緯も含め、最適化の流れについて述べることにする。

1.1. 業務・システム最適化前史

ITを活用する形での業務・システムの最適化の構想の端緒となったのは、1995年に閣議決定された、行政情報化推進基本計画と考えられる。この基本計画では、その冒頭に理念や計画目標を定めているが、その中では行政の事務・事業及び組織を通じるシステムを改革するための重要な手段としての行政の情報化を推進する必要があるとされた。このような考え方にに基づき、行政の情報化を推進することとなったわけであるが、この計画では単に情報システムの整備に留まることなく、情報化に対応した制度や慣行の改善、またその他の基盤整備を進める方針も盛り込まれ、この方針

に従って省庁が共通に実施する事項が付随する形で規定されており、この意味においては広範な行政改革が念頭に置かれていたと捉えることができる。

しかしながら、この時点では本質的な改革の動きは実際にはそれほど進まなかった。基本計画の共通実施事項を具体的に進めていくための共通実施計画が翌年の1996年に定められたが³、その中では霞が関 WAN や省庁間電子文書交換システムをはじめとする情報流通の基盤整備や、データベースの共有化などは進められたものの、業務内容自体に踏み込んだものではなかった。さらに、各省庁が定めた行政情報化推進計画についても、情報提供の電子化や、一部の届出・申請手続きの電子化、そして行政情報の共有化が定められているものの、省庁間での業務改革に言及するものではなかった。

1997年に入ると、行政情報化推進基本計画は改定されることとなり、計画目標は従来の情報システムの利用を定着させることで行政運営及び行政サービスを質的に向上させるという目標から、事務・事業及び組織改革の推進と、21世紀初頭の「電子政府」の実現へと変化した。また、改定後の計画の基本方針では、行政内外の情報通信基盤を活用した行政サービスの質的向上を図るにあたって、「官民の役割分担、規制緩和、地方分権の観点からの事務・事業の必要性に留意するものとする」との方針が明確に示され、具体的な個別業務の簡素化・効率化も言及されている⁴。この改定によって、行政情報化による行政改革が政策目標としてより明確なものとなった⁵。

2000年代に入ると、高度情報通信ネットワーク法、いわゆる IT 基本法の成立の動きもあって、電子政府構築の動きが加速することとなった。その流れの中で、2002年に経済産業省に IT アソシエイト協議会が設置され、同協議会での議論の結果に沿う形で電子政府構築計画が決定された。さらに、この計画のもとで、各省庁がそれぞれ対象となる業務について具体的な方針と計画を定めるという流れがとられた。次節では、このような2000年以降の流れについてより詳細に見ておきたい。

1.2. IT 基本法と e-Japan 戦略

行政情報化推進計画及び、高度情報通信社会推進本部で1995年に決定された高度情報通信社会の推進に向けた基本方針⁶の内容を踏まえた形での情報化を推進するために、2000年7月に内閣総理大臣を本部長とし、官房長官、IT 担当大臣、通産大臣、郵政大臣を副本部長として大臣から構成され、行政の情報化を含めたより広い社会の情報化を進める情報通信技術戦略本部が設置され、従来の高度情報通信社会推進本部を置き換えることとなった。これに伴い、同戦略本部の事務局としての役割を担う組織として、IT 担当室が内閣官房に設置された。同時に、民間議員で構成される IT 戦略会議も設置され、両組織の合同会議が開催された。6回にわたる合同会議において、主に前半は IT 基本法の作成が進められ、後半は IT 基本戦略の取りまとめが行われた。その成果として、2000年11月に成立した IT 基本法では、第19条において国や地方自治体における高度情報通信ネットワークの利用を拡大するなどの行政の情報化に向けた取り組みの必要性が示された。他方、IT 基本戦略では、情報ネットワークを通じた情報共有・活用に向けた業務改革を推進するという目標のもとで、目標設置及び評価の公表とその後の目標の改定、業務・制度の改革、民間へのアウトソーシングの推進を盛り込んだ実現計画を定めるものとした。

その後、IT 基本法25条を根拠として、内閣総理大臣を本部長とし、その他の大臣及び有識者で構成される高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部が置かれることとなり、同戦略本部において、IT 基本戦略の延長線上にあたるものとしての e-Japan 戦略が決定された。この e-Japan 戦略においては、4つの重点政策分野として、①超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、②電子商取引と新たな環境整備、③電子政府の実現、④人材育成の強化が挙げられた。とりわけ、電子政府の実現に関しては、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国・地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する行政の実現のために、単に既存の業務をオンライン化するのではなく、業務改革を行うとともに、省庁横断的な類似業務・事業の整理や制度・法令の見直しを実施して行政の簡素化や効率化を図るものとされた。また、推進すべき方

策についても、IT 基本戦略と同様の取り組みが提唱された。

このように、e-Japan 戦略において、明確に業務改革や省庁間で共通する業務の整理の必要性が促され、2001年11月に IT 関連構造改革工程表や作成し、さらに翌年の2002年6月には重点計画を作成したことが、次の IT アソシエイト協議会をはじめとする具体的な業務・システム最適化の流れへとつながったものと考えられよう⁷。

1.3. 経済産業省 IT アソシエイト協議会

2002年6月に IT システム開発、及び調達管理の専門家などを委員として、商務情報政策局に事務局を置く形で IT アソシエイト協議会が設置された⁸。構成メンバーから推察できる通り、この協議会は当初、電子政府の推進にあたって、政府の調達方法の改革が必要であるとの目的から出発したものであった。この協議会において、同年11月に出された中間報告では、組織全体の業務とシステム双方を設計・管理する手法としての EA (Enterprise Architecture) の導入と、その開発・管理を担当する専門家である IT アソシエイトの導入が提唱された。

ここで、EA について説明を加えておきたい。経済産業省(2005)によると、EA とは、「顧客ニーズをはじめとする社会環境や情報技術自体の変化に素早く対応できるよう、『全体最適』の観点から業務やシステムを改善するための仕組み」であるとされている。具体的には、現状の業務やシステムを、政策・業務体系、データ体系、適用処理体系、技術体系という4つの体系に照らして分析したうえで現状モデル (as is model) を構築し、そのうえで業務の理想的な姿を理想モデル (to be model) として設定し、それに段階的に移行するというものである。また、総務省(2006)によれば、「組織全体を通じた業務・システムの最適化を図る設計手法」であるとされている。導入目的としては以下の3点が挙げられる。第1の点として、従来重複が生じていたり、整合性のとれていなかった組織全体の業務プロセスや情報システムの構造を整理することによって、電子政府予算をより効率的かつ効果的に活用することがある。第2に、個別部門ごとに電子化やシステムの構築を進めることで部分最適を図るのではなく、それ

らを統合化することにより、全体として最適かつ顧客満足度の高いシステムに転換し、かつ政策責任者と統括責任者として理想像を共有する点がある。そして3点目に、現状から理想像への軸を定め、それに沿った移行プロセスを政策の優先度に合わせて決めることによって、業務とシステムが乖離することを防ぐという点がある。さらに、総務省が推進している自治体 EA においては、情報システムに限定することなく、紙ベース、あるいは口頭による業務も含めたより広範な業務・システムの見直し、「見える化」を念頭においている。

以上のような EA を府省の業務に盛り込もうとする考え方は、その後経済産業省によって IT アソシエイトとなりうる人材を集め、同省の業務・システムの一部に関して実際に EA を試作する動きへとつながった。そして、同協議会の最終報告書にも EA に基づく業務・システムの最適化の必要性が盛り込まれることとなった。この報告書では、電子政府の質を高めるためには単に技術のみを新しくするのではなく、各種サービスを国民や企業の立場から組み替えることや、行政コストを削減することが必要であるとしている。そのうえで、各部局が個別にシステム調達の企画・管理を行っている現状では、既存業務の単なる IT 化しきもたらされないとし、組織全体の業務・システムを EA の策定によって一体的なものとして可視化し、設計・管理すべきであるとした。

このようにして、EA を活用する形での業務・システム最適化の流れが出現したわけであるが、その具体的な方針については、以下で取り上げる電子政府構築計画の形成以降の段階において検討されることとなった。次項では、同計画の策定及びそれ以降の過程について見ておきたい。

1.4. 電子政府構築計画の形成

電子政府構築計画は、IT 戦略本部のもとに置かれた各府省情報化統括責任者連絡会議、いわゆる CIO 連絡会議においてその策定が進められた。CIO 連絡会議の事務局の任にあたっていたのは内閣官房であり、これを総務省行政管理局が補佐する形で進められた⁹。なお、各府省からは官房長クラスの人材がメンバーとして参加している¹⁰。

CIO 連絡会議は、2002年11月1日に第1回の会合が行われたが、同会合において、検討課題の

1つとしてIT化に対応した業務改革が挙げられている。具体的には、ITに対応した業務、制度、組織、及び運営の見直しが主張されるとともに、各府省共通業務や府省間関連業務の改善を進めるためのルール作りの必要性が提起されている。その後、第2回の会合において、「電子政府構築計画（仮称）の策定に向けて」と名づけられた原案が提出された。同案は、「利用者本位で、透明性が高く、効率的で、安定的な行政サービスの提供」と、「行政内部の業務・システムの最適化（効率化・合理化）」を目的としたうえで、8つの原則を定めているが¹¹、業務・システム最適化に関係する部分については、業務効率の徹底的追求を原則として掲げ、業務プロセスや制度、システムの抜本的見直しを提唱している。具体的には、従来の取り組みについて、既存の業務や制度を前提としており、制度面や運用面からの業務プロセスの見直しや新たな業務プロセスに対応したシステム構築が図られていないと指摘している。情報システムの整備に関しては、府省に共通する業務に関して個別にシステム整備が行われているため、システムの最適化が十分でないとの認識を示している。以上のような状況を踏まえたうえで、業務・システムの最適化への取り組みとして、業務プロセスの重複の排除や、各府省共通業務・類似業務における共通システムの利用や業務・システムの一元化・集中化、さらにはアウトソーシングの推進によって費用対効果を高め、予算効率の向上を図ることが規定され、具体的には概ね【表1】のスケジュールで進めることとなった¹²。まず、人事・給与業務に関して、業務プロセスや制度の見直しの方向性、また他のシステムとのデータ連携をはじめとした、内部管理業務の見直し方針を2003年度の早期に策定し、別に定められた人事・給与等業務の電子化に関する基本方針も踏まえ、2004年度中に人事・給与システムの主要部分を整備し、2005年度に各府省へ導入するものとされた。次に、物品調達や物品管理などの、人事・給与以外の官房基幹業務に関しても、同様に内部管理業務の見直し方針を2003年度に策定することが求められた。さらに、府省内あるいは府省間のネットワークや、電子文書交換システムなどの共通システムの最適化についても、2003年度末までに見直し方針を策定することとなった。最後に、各府省の個別業務・

システムについては、まず2003年度にそれぞれの府省において、体系的な整理を実施し、その結果を踏まえてCIO連絡会議が政府全体の業務・システムの最適化を図り、統合効果が大きいと見込まれる業務に関して、府省共通業務・システム、一部関係府省業務・システム、個別府省業務・システムの3つに分類することとし、2005年度末までに最適化計画を策定することとした¹³。これに関連して、旧式（レガシー）システムの見直しも進められ、その行動計画を2003年6月までに策定、公表するものとされた。

このように、業務・システムの最適化を政府が一体的に進めるためには、一定の基盤、手続きを整備する必要があるが、同原案ではこれらについても言及されている。そのうち、最適化を実施していくにあたっての実施手順に関しては、2003年度の早いうちに業務・システム最適化指針を策定し、既に述べた府省共通業務・システム、一部関係府省業務・システム、そして個別府省業務・システムを最適化する際に参照するものとした。一方、環境整備の観点からは、CIOのリーダーシップのもと、情報化推進委員会などの組織が持つ役

表1 日本の府省における最適化スケジュール

	官房基幹業務		個別業務・システム (レガシーシステム含む)
	人事・給与等業務	その他官房基幹業務	
2003年度	業務見直し・最適化計画（～12月）	業務見直し・最適化計画（できるだけ早期に）	府省内整理（～8月）
2004年度	最適化計画（できるだけ早期に）		政府全体整理（～12月）
2005年度	※順次、最適な業務・システムへ移行	最適な業務・システムへ移行	システム設計・開発
2006年度	↓	↓	各府省への導入

出典：電子政府構築計画を一部修正。

割を強化するとともに、業務分析手法や情報システム技術及び情報セキュリティに関する知識を持った外部専門家を CIO 補佐官として登用し、CIO や業務改革関係部門、情報システム統括部門の長に対して支援にあたらせることとした¹⁴。また、府省横断的な取り組みの企画、調整機能を担う組織として、従来の CIO 連絡会議に加えて、CIO 補佐官等連絡会議を設置することとなった。上記の原案は、2003年7月に決定された電子政府構築計画にほぼそのまま盛り込まれ、業務・システム最適化を進めるにあたっての、具体的なスケジュールを盛り込んだ計画となり、この計画に沿って府省における業務・システムの最適化の動きが始動することとなった。次項では、これ以降の実施の動きについて見ることにしたい¹⁵。

1.5. 府省における業務・システム最適化

前節で取り上げた電子政府構築計画に付随して、府省別計画が策定された。ただし、この時点ではあくまでも期限を区切って最適化計画を策定することを示したものであって、最適化そのものの時期まで定められたものではなかった。その後、2003年12月に政府全体の業務・システム体系を整理した結果が報告され、2004年2月には府省共通業務と一部関係府省業務に関して、その対象となる業務と最適化計画の策定にあたる府省が決定されるとともに、個別府省業務についても最適化の対象となる業務が同時に決定された¹⁶。

一方、電子政府構築計画と並んで、業務・システム最適化の具体的な方向性を示したものとして、2004年12月に閣議決定された「今後の行政改革の方針」が挙げられる。この方針では、情報通信技術を活用することによって業務改革に取り組む方向性が示されたとともに、具体的な目標が提示された。まず、新たに共通的なシステムが構築される内部管理業務について、電子政府構築計画などに基づく業務改革を行うことによって実質的に4割以上の効率性の向上を図り、定員については3割以上の削減を行うとの目標が定められている。次に、行政手続きのうち、2割以上を対象に削減や統合などが進められることとなった¹⁷。この他にも、旧式システムなどの業務・システムの最適化や、人事・給与、共済、物品調達、物品管理などの業務についても、具体的な数値目標こそ盛り

込まれてはいないものの、業務処理の改革や手続の簡素化を推進する方向性が示されている。

このような基盤整備が進むと同時に、各府省における最適化計画の策定が徐々に行われるようになった。2006年3月には、CIO 連絡会議におい

表2 業務・システム最適化決定時期

府省共通業務・システム

一部関係府省業務・システム (23分野)

担当府省	見直し方針	最適化計画
人事院・総務省・財務省	※	2004.2
人事院・総務省	2005.6	2006.3
内閣府	2005.6	2005.12
総務省	2004.3 ～ 2006.3	2005.8 ～ 2007.4
財務省	2005.6 ◆	2004.7 ～ 2006.3
文部科学省	2005.6	2006.3
経済産業省	2005.6 ◆	2004.9 ～ 2006.3
国土交通省	2005.6	2006.3

個別府省業務・システム (62分野)

担当府省	見直し方針	最適化計画
内閣府	2005.6	2006.2
警察庁	2005.3 ～ 2006.11	2005.9 ～ 2007.2
防衛省	2005.4 ～ 2006.11 (一部) ◆	2005.11 ～ 2007.3 (一部) ◆
金融庁	2005.6	2006.3
総務省	2004.10 ～ 2005.6	2005.6 ～ 2006.3
法務省	2004.11 ～ 2005.6	2004.11 ～ 2006.3
外務省	2005.6	2006.3
財務省	2005.6	2006.3 ◆
文部科学省	2005.5	2006.3
厚生労働省	2005.6 ～ 2006.3	2006.2 ～ 2006.6
農林水産省	2004.11 ～ 2005.6	2005.4 ～ 2006.3
経済産業省	2005.6 △	2004.10 ～ 2006.2
国土交通省	2004.9 ～ 2006.8	2004.9 ～ 2006.12

※は、内部管理業務見直し方針に含まれたもの

◆は、一部が内部管理業務見直し方針に含まれたもの

△は、一部について作成の予定がないもの

出典：第24回各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議配布資料

て業務・システム最適化指針が決定され、業務・システム最適化の手順が示されたが、その指針は業務・システム最適化企画指針と業務・システム最適化実施指針から構成されるものであった。なかでも企画指針について見ると、共通見直し指針のなかで、体系が政策・業務体系、データ体系、適用処理体系、技術体系の4つに分類されており、これはEAにおけるBA (Business Architecture)、DA (Data Architecture)、AA (Application Architecture)、TA (Technology Architecture)に対応するものである。その点からすると、最適化政策の大きな枠自体はアメリカから政策移転の程度であるところの複写 (copying) に近い程度で日本に導入されたものと考えられる。この指針の決定・公表もあって、【表2】に見られるように、2006年以降は個別府省業務についても見直し方針を踏まえた最適化計画の策定が加速することとなった。

しかしながら、ここで留意すべき点が1つ存在する。それは、現状モデルから理想モデルへ移行する際に手がかかりとされ、EAを構築する際の標準的な辞書として位置づけられる、参照モデルについてである。この点については、政策移転におけるアイディアの歪みとも関連するところであるため、第3章にて改めて詳述することとしたい。

2. アメリカにおける業務・システム最適化政策

日本における業務・システム最適化の計画実施についての具体的な流れは、既に述べたように2002年以降本格的に進められたが、諸外国ではそれよりもかなり早い1990年代前半から改革の流れが見られた。ここでは、日本に先行して改革を進めたアメリカを取り上げ、改革の流れを概観しておきたい。

アメリカにおける業務・システム最適化の流れは、日本に比べ10年近く先行しており、既に1990年代前半にはその試みが始められていた。ここでは、1996年に制定されたクリンガー・コーエン法におけるEA導入の動き以降の流れを中心に、アメリカにおける業務・システム最適化政策を整理する。

2.1. 連邦調達合理化法と連邦調達改革法

アメリカにおける業務・システム最適化の一連の流れのうち、その冒頭に位置づけられるのが、1994年の連邦調達合理化法 (Federal Acquisition Streamlining Act) である。Drelicharz (1994) によると、この法律では、政府特有の調達方式と、政府の業務コスト削減へのニーズとの整合性をとることが主たる目的とされ、さらに、商業的慣行や商業ベースの財・サービスを政府全体として積極的に用い、あるいは小額の契約活動に関する規制を削減し、さらに中小企業の販売活動の機会を広げることによって上述した目的を達成しようとした。また、連邦調達コンピュータネットワーク (FACNET) を構築するとともに、このネットワークを通じた電子取引の義務化を行った。翌1995年の連邦調達改革法 (Federal Acquisition Reform Act) では、調達にかかわる人材面に目が向けられ、調達を担当する職員の能力向上の必要性が示された。

上述した連邦調達関連の2法による全体的な調達改革をベースにして、とりわけIT調達の改革と政府の投資における見直しを図ったものが、1996年のクリンガー・コーエン法、別名ITマネジメント改革法 (Clinger-Cohen Act, Information Technology Management Reform Act) である。次節では、アメリカにおける業務・システム最適化政策を分析するうえで核となる、クリンガー・コーエン法について記述することとする。

2.2. クリンガー・コーエン法と大統領指令13011

1996年の2月10日に制定されたクリンガー・コーエン法は、政府のIT調達が効率的かつ収益的な業務として運営しなければならないとし、また技術調達や計画、そしてマネジメントが資本投資として扱われる必要性を主張した¹⁸。そして、さらに大きな柱として強調したのが次の2点である。1つは、CIOのリーダーシップの重要性であり、もう1つが業務を効率的に行うための技術フレームワークの統合である。

前者については、各執行機関においてCIOを設置し、長官などへ業務の優先順位に従ってITが活用され情報資源が管理されていることを保証するための助言・支援を行うほか、安定的かつ統合されたITアーキテクチャの実施を維持、発展

させるといった任務に当たらせることとなった。さらに CIO は、すべての主要な情報資源マネジメントプロセスについての効率的・効果的な設計・運営を促進する任務があるとされた。CIO が果たすべき責務としては、情報資源のマネジメントをその主要な責務とするほか、各省庁の IT プログラムのパフォーマンスを監視し、適用可能な業績指標に基づいて当該プログラムの評価を行って、継続するか修正するか、あるいは中止するかの助言を行う責務があるとされた。さらには、戦略計画やパフォーマンス評価の一環として、毎年各省庁の職員によって構築された情報スキルなどに関する要件を評価し、その要件が情報資源マネジメントから立てられたパフォーマンス目標を達成するのに十分であるかどうかを審査し、省庁の最高レベルの地位にある人材、及びその下の人材がどの程度要件を満たしているかを審査することが求められた。また、それら要件が不足している状態を解消するために、雇用、訓練、専門家育成の戦略を構築するとともに、その進捗状況を各省庁の長に対して報告することも責務として挙げられた。

後者については、CIO によって適切で統一的な IT アーキテクチャを構築し、さらに維持・強化が図られることが求められ、同時に主要な情報資源マネジメントプロセスのすべてについて、効果的かつ効率的な設計と運営の促進が課せられることとなった。なお、ここでの IT アーキテクチャは、既存の情報技術を発展させ維持するための統合されたフレームワークであり、さらに各省庁の戦略目標や情報資源マネジメント目標を達成するために新たな情報技術を確保することを目的とするフレームワークであるとの定義がされている。

以上のようなクリンガー・コーエン法の内容を実行に移すために、同年の 7 月 16 日に連邦の IT 政策に関して、大統領指令 13011 が発令された。この指令では、各省庁がとるべき政策や長の責任について定めているほか、CIO 協議会や政府 IT サービス・IT 資源の各委員会、及び連邦管理予算局 (OMB) などに関する事項が規定されている。EA との関連で見ると、各省庁に設置した CIO の責務として、安定的で統合された IT アーキテクチャの実施を推進、維持することが明記されている。その他に、政策に関する規定の中に、各省庁が行うべき事柄として、連邦プログラムの生産

性を改善し、さらに民間セクターの供給者や IT 専門家からの供給と支援を受けながら、政府全体にまたがる協調的で相互運用的、かつ安全なインフラストラクチャを促進するために省庁同士が協力して IT 技術を用いることが求められている。また、省庁の垣根を超えて協力体制を構築することが必要とされている。他方、各省庁の長が果たすべき責務には、その 1 つとして統一的な分析と計画、予算や評価のプロセスを通して求められている要求を満たすための情報資源の採用に関して、その決定の質を高める責任があると明記されている¹⁹。さらに、CIO 協議会の設置に関しては、その構成メンバーを各省庁の CIO、及び CIO 補佐官と規定し、連邦政府全体の IT マネジメント政策やその手順、基準の制定を推進すると同時に、各省庁のもつ経験やアイディア、及び情報資源を共有するといった役割が期待された。このような CIO 評議会の仕組みは、日本で後に設置された各府省 CIO 連絡会議と同様の位置づけを担う機関であると考えられる。

クリンガー・コーエン法と大統領指令 13011 が出された後、各省庁で EA を策定する動きが加速し、特に財務省や国防総省においては取り組みが早くから進められた。ただし、クリンガー・コーエン法では EA の策定こそ求められたものの、ある特定の EA フレームワークに限定して策定を促したわけではなかった。その結果として、省庁ごとにフレームワークが異なっており、必ずしも大統領指令 13011 が念頭に置くところの省庁横断的な取り組みが進んでいたとは言い難い状況であった。この点からすると、1990 年代後半のアメリカにおける業務・システム最適化政策は、あくまで省庁内部における最適化に留まっていたと見ることができる。

このような状況に直面した連邦政府は、統一したフレームワークの策定を急いだのである。

2.3. 連邦政府 EA フレームワークと EA 実践ガイド

前節で触れたように、EA のフレームワークの策定こそ義務付けられたものの、各省庁によってそのフレームワークは様々であったため、連邦政府が一元的に扱うことのできるフレームワークを構築する必要に迫られた。このような状況から、各省庁の CIO から構成される CIO 協議会におい

て、連邦政府の EA フレームワークづくりが検討されることとなった。同協議会では、1998年4月から連邦政府共通のプロセスや省庁間の相互運用性の改善に向けた取り組みを進めていくなかで、連邦政府の最上位に位置するアーキテクチャの実施を促進する必要があるとの認識で一致し、関連するワーキンググループをも参画させつつフレームワークづくりを進めてきた。その結果、1999年9月に連邦政府 EA フレームワーク (The Federal Enterprise Architecture Framework, FEAF) を構築した。このフレームワークでは、省庁間に共通する範囲の業務について、アーキテクチャのプロセスを決定、改善、そして記録するための仕組みについて特に重点をおいて紹介がなされており、組織的な境界をまたぐことのできるフレームワークを念頭に設計されている。そして、このフレームワークの原則としては、以下の7つが挙げられている。まず、連邦政府内で相互運用が可能な基準を構築する点がある。次に、技術投資と連邦政府の業務及びアーキテクチャとの調整が図られるようにする点がある。3番目に、データを標準化することによって、データ収集の際に生じる負荷を軽減することが挙げられている。4点目に、不正アクセスからの連邦政府の情報を守る、セキュリティに関する原則がある。5点目として、共通の機能と顧客に基づいた標準化の利点を生かすことが挙げられ、共通業務の見直しによる業務の最適化が図られていると同時に、国民にとっても利便性の向上という利点がもたらされることが期待される。6点目に、情報へのアクセスに関して、政府関係者や公務員が効率的かつ有効的、経済的に情報へとアクセスするための仕組みを整備することが意図されている。次に、確立された技術を選択し実施することによって、時間と労力の浪費を回避するという方針が示されている。そして最後に、1974年のプライバシー法の遵守が挙げられている。

以上のような原則に基づき、具体的なアーキテクチャは業務体系、データ体系、適用処理体系、そして技術体系の4つにセグメント化され、業務体系を上位として階層化されたアーキテクチャが構築され、それぞれの体系にあわせ、詳細なモデリングがなされた。さらに、末尾にはこの連邦 EA フレームワークから得られる利点とリスク、

コストに関しても記述がなされている。

このような連邦 EA フレームワークの策定により、各省庁の EA 構築は格段に容易となったと同時に、政府全体での統一的な EA 形成が可能となった。さらに CIO 協議会は、各省庁が作成した EA をより有益なものとし、価値を高め、EA の維持、改善、実施をより有効に行えるように、2001年2月に連邦 EA の実践ガイドを作成した。このガイドでは、EA のプログラムを開始し、実行し、さらに持続させていくという一連の流れにおける、主要な EA マネジメント分野に関して網羅的な記述を行っており、いわば推奨モデルを提示している。

以上見てきた1999年の連邦 EA フレームワークの策定と、2001年の実践ガイドの公表は、各省庁の EA 作成にとって大きな助けとなるものであったと言え、2001年までにアメリカの最適化政策は一定程度の完成を見たかと捉えることが可能であろう。

2.4. 2002年電子政府法

前節で述べたように、2000年前後にアメリカの最適化政策は第2の転機を迎え、いわば基盤が整った状態となった。そして、これらの政策の集大成とも言うべきものが2001年に上下両院に提出され、2002年12月に成立した電子政府法である。

電子政府法では、電子政府をめぐる現状について、政府の機能やサービスを向上させるために十分に IT を活用できていないとの認識を示した。そして、連邦政府のインターネットによるサービスが統合されていないと指摘し、省庁横断的な連携をさらに進める必要があるとした。そのうえで、電子政府を政府マネジメントの重要な要素として位置づけ、政府のパフォーマンスの利点を最大限活用するためには、強力なリーダーシップと優れた組織、そして省庁間の協力と情報資源マネジメントにおける役割の遵守が必要であるとの見解を示している。

このような認識のもとで、どのような内容が盛り込まれたかを、電子政府の構築体制そのものに密接に関係した内容を含んだ、電子政府法の第1章を中心に見ておきたい。まず、組織面について大幅な改革がなされた。行政管理予算局のなかに新たに電子政府室が設置され、その室長は大統領自らが任命することとなった。その結果、電子政

表3 業務・システム最適化に関する日米比較

年	アメリカ	日本
1994	連邦調達合理化法制定	
1995	連邦調達改革法制定	行政情報化推進基本計画決定 高度情報通信社会の推進に向けた基本方針決定
1996	クリンガー・コーエン法(IT マネジメント改革法)制定 大統領指令13011発令	
1997		行政情報化推進計画改定
1998		
1999	連邦 EA フレームワーク公開	
2000		IT 基本戦略決定 IT 基本法成立
2001	EA 実践ガイド公表	e-Japan 戦略決定 e-Japan 重点計画決定
2002	電子政府法成立	IT アソシエイト協議会設置 IT アソシエイト協議会中間報告
2003		電子政府構築計画決定 IT アソシエイト協議会報告書公表 e-Japan 戦略Ⅱ決定
2004		今後の行政改革の方針閣議決定
2005		
2006		電子政府推進計画決定
2007		

出典；筆者作成。

府の推進において、行政管理予算局が中心的な役割を担うこととなった²⁰。なお、これに付随して、CIO 協議会についても、その体制や役割、及び果たすべき責任が明確化された。さらに、インターネットやその他の電子的方法の改善によって政府の能力を高めると認められた場合に、そのプログラムを実施するために用いられる電子政府基金が創設されることとなった。また、これに関連して、電子政府のサービス及びそのプロセスを向上させる解決手法を奨励するプログラムの構築と促進が求められることとなった。最後に、電子政府の進捗状況に関して、毎年度電子政府レポートの作成が義務付けられることとなった。

このように、1998年以降進められてきた電子政府推進、及び業務・システム最適化の流れは、電子政府法の制定によって省庁横断型での業務改革という性格がより鮮明なものとなった。同時に、電子政府基金の創設や電子政府室の設置などによって、政策自体の推進力がより高まったと見る事ができよう。

3. 日本における政策情報の学習と政策移転

これまで、日本とアメリカにおける業務・システム最適化(EA)政策の流れについて概観してき

た。本節では両国の政策に関して、政策移転概念により引きつけた形での分析を試みることにしたい。

3.1. EA を中心とした政策情報の学習

日本における最適化政策の形成にあたっては、経済産業省に設置された IT アソシエイト協議会において骨格が定められたが、その基本的な骨格は、アメリカにおいて導入された EA のフレームワークを踏襲したものであった。IT アソシエイト協議会の最終報告書では、その冒頭箇所の中で、「同協議会（＝IT アソシエイト協議会、括弧内筆者）では、（中略）、米国における事例等を調査したところ、EA を組織全体の IT 投資戦略を記述する手法として導入することが最も適切であり、そうした計画の立案にイニシアティブをとることが出来る専門家を CIO 補佐官として各府省に導入すべきとの結論に達した」とあり、アメリカからの政策情報の学習が行われたことが伺える²¹。また、総務省が後に自治体への EA 導入を進めていくにあたって作成した「自治体 EA 業務・システム刷新化の手引き」においても、コラムの中で「中央政府のガイドラインは、米国の連邦政府の EA ガイドライン（FEA 初版1999年）を参考に同様の区分で作成しています」との記述がある。このことから、日本における業務・システム最適化政策はアメリカからの政策学習及び移転が行

われたと見ることが妥当であろう。

それでは、政策移転の程度はどのようなものとなっていたのであろうか。EA に付随する参照モデルを軸として次節で検討したい。

3.2. EA ベースの業務・システム最適化の決定とアイディアの歪み

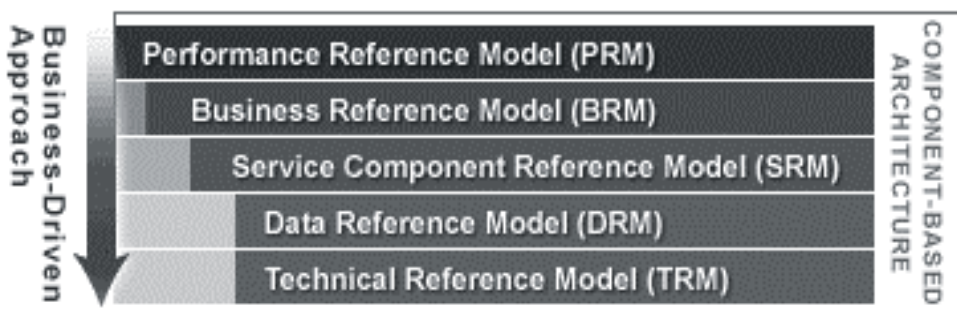
前節で述べたように、EA の骨格、体系に関して見るとアメリカから複写 (copying) が行われたものと見ることができる。しかし、同じく EA を構成する重要な要素である参照モデルの体系に目を転じると、事情は異なる²²。

アメリカの FEA において定められた参照モデルは、図 1 に示すように、業績測定参照モデル

(PRM)、業務参照モデル (BRM)、サービスコンポーネント参照モデル (SRM)、データ参照モデル (DRM)、そして技術参照モデル (TRM) の 5 つの階層から構成され、最上位に位置するのは PRM である。それに対し、日本で IT アソシエイト協議会報告書に盛り込まれた参照モデルや、その後 CIO 連絡会議で決定された業務・システム最適化計画策定指針に示されている参照モデルでは、図 2 に示すように、構成する参照モデルこそアメリカのものと同じであるが、BRM と PRM とが明確に区分されておらず、また BRM のほうが上位に位置づけられている。

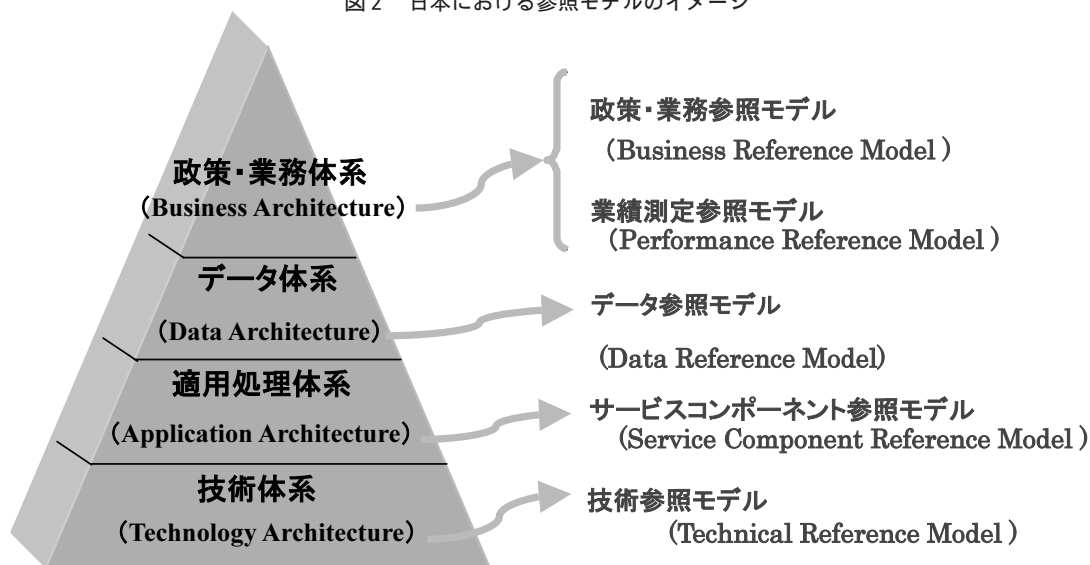
このような参照モデルの体系差がなぜ生じたかについては、PRM の活用目的の違いにその要因

図 1 アメリカにおける参照モデルのイメージ



出典；アメリカ電子政府ホームページ <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/a-2-EAModesNEW2.html>

図 2 日本における参照モデルのイメージ



出典；IT アソシエイト協議会報告書

を見出すことができる。まず、アメリカでは、PRMは主要なIT投資のパフォーマンス、及びその投資が関連するプログラムのパフォーマンスにどの程度貢献したかに関して、省庁横断的な測定を可能とするために標準化されたものである。したがって、政府全体として業績を測定し、そのもとに各省庁が担当している政策や業務が置かれることになる。他方、日本においては、経済産業省(2004)の冒頭の記述に見られるように、あくまでも各行政機関のIT投資に関するアカウントビリティ確保の必要性から評価体系の構築が求められることとなり、その1つとしてPRMが位置づけられた。したがって、PRMは各府省の業務を評価するための参照モデルとして捉えられ、必ずしも横断的な業績測定を念頭に置いていたわけではなかったのである。

この点に関連して、省庁CIO補佐官である座間氏は次のような認識を示している。「日本はビジネスからスタートしているんですね。パフォーマンスってというのが、PとBが一緒になって業務政策体系という言い方になっている。ここにKPI(筆者注; Key Performance Indicator, 重要業績指標のことで、目標や戦略を達成するために設定した業務プロセスを測定するために定められた指標のうち、特に重要なもののことを指す)が存在しないんですね。つまり、どういう業績測定をするかっていう指標が存在しない。」としている²³。さらに、「共通のサービスレベルとか、どうやって共通のマネジメントを利かせようかといったって、『それぞれの事情がありますから』で終わってしまうんです。なので、そのPRMの範囲でどういったKPIを設定して、それを充実させていくのかといったところのマネジメントというのが、省庁横断的に見ても今一番欠けているのではないかと思います。」との認識を示している²⁴。

以上のようなCIO補佐官の認識にも見られるように、PRMの位置付けからすると、EA策定の本来の目的である、業務・プロセスの改善と、それにともなう行政の効率的な運営を達成するために、モニタリングを伴う仕組みが不十分であった感は否めない。その点において、日本における最適化政策は、アメリカのEAを導入したものの、業務・システムの最適化を実施するだけでなく、そのことによるパフォーマンスを測定し、さらに

最適化を進めることによって効率的な行政を行うというアイディアの受容に当たっては歪みが生じてしまったと捉えることが可能であろう。

小括

本稿で見てきたように、日本における業務・システム最適化政策は、その方向性こそ2000年前後から主張されてきたものの、具体的な取り組みは2002年の経済産業省ITアソシエイト協議会での活動を契機としてその手法が検討され、実施された。同協議会においては、アメリカの連邦政府アーキテクチャにおけるフレームワークを紹介し、その導入を提起している。実際の日本の最適化手法について見ると、アーキテクチャ自体はそれほど変わらないと言える。しかし、最適化の業績測定という点から見れば参照モデルにおける位置づけからして不十分な点は否めず、さらにそのことが政府横断的な最適化を進めるにあたっての認識の相違をもたらす可能性が残る。このような点で、日本における最適化政策はアメリカの政策を大枠としては移転したものの、業績のモニタリングに関してはアイディアの歪みが生じ、政策移転の程度としては模倣(emulation)に近いものとなったと考えられる。

このような分析を踏まえたうえで、次号では、イギリス及びカナダにおける最適化政策を取り上げる。両国とも、日本に先行して最適化政策を進めたが、日本での最適化政策導入の際にはその動向に関して言及されることは必ずしも多くはなかった。このような点に関して、同種の政策を実施している複数の国の中から、なぜ特定の国が抽出されるのか、その要因を分析するとともに、いわゆる2段階の政策移転が起こりうるかについても検討を試みることにしたい。

(以下、次号に続く)

(次号において予定している目次)

4. イギリスにおける業務・システム最適化
 - 4.1. 電子特命庁の設置
 - 4.2. 電子政府戦略の策定と電子政府相互運用枠組み
5. カナダにおける業務・システム最適化

- 5.1. カナダ政府オンライン構想
- 5.2. 連邦政府制度アーキテクチャモデル
- 6. 日本における政策情報の学習と政策移転
- 6.1. EA を中心とした政策情報の学習
- 6.2. 政策移転の規定要因の検討
— 移転先選択の視点から —

結語

[注]

- 1 個別業務・システムに関する最適化計画の策定状況については、内閣官房ホームページ、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/dai24/24siryou3-5.pdf> を参照されたい。
- 2 政策移転概念については、秋吉 (2004)、秋吉 (2007) や拙稿 (2007) などを参照されたい。
- 3 行政情報化推進基本計画の中で、「基本計画に定める共通実施事項を実施するための共通実施計画を別途定めるとともに各省庁は、基本計画を踏まえ、各省庁別計画を策定する」との内容が明記されていた。
- 4 ここで言及されている業務としては、①各種許認可等にかかわる事務・事業、②人事や会計などの内部管理業務、③省庁間で行われている制度官庁等への各種報告、官報掲載手続、法令等の協議に関する業務が挙げられている。
- 5 なお、この後の1998年には内閣総理大臣直轄の省庁連携タスクフォースである、バーチャルエージェンシーが設置されたほか、1999年にはワンストップサービスの推進についての方針が定められたが、本質的な業務見直しに着手したわけではなかった。また、同年に閣議決定されたミレニアム・プロジェクトでは、電子政府の実現がプロジェクトの1つとして含まれていたが、ペーパーレス化に重点が置かれており、業務改革には言及していない。ただし、IT分野に対して多くの予算を投入する方向性が打ち出された点で、同プロジェクトの意義はあると言える。
- 6 この基本方針でも、行政の情報化を「行政の事務・事業及び組織を改革するための重要な手段」とであると位置づけている。この点において、行政情報化推進計画とも共通した目的を持つものであると言える。なお、同基本方針は1998年10月に改定が行われている。
- 7 工程表は <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai7/pdfs/7siryou09.pdf> を、重点計画の2002年版は <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/020618honbu.n.pdf> を参照されたい。
- 8 IT アソシエイトは、政府全体にまたがる CIO 連絡会議が設置された後は、呼称が CIO 補佐官に改められることとなったが、ここでは当時の呼称で表記する。
- 9 なお、連絡会議のもとに幹事会が設置されたほか、2004年以降は、民間から登用された補佐官で構成される、CIO 補佐官等連絡会議が設置されることとなった。
- 10 具体的なメンバーについては、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/konkyo.html> を参照されたい。
- 11 8つの原則とは、①国民にとって使いやすく分かりやすい、高度な行政サービスの提供、②政策に関する透明性の確保、③ユニバーサル・デザインの確保、④業務効率の徹底的追求、⑤民間活力の導入、⑥セキュリティの確保と個人情報保護、⑦国の行政機関以外の機関との連携及び国際連携の確保、⑧活力ある社会形成への配慮である。
- 12 これに関連して、IT アソシエイト協議会の最終報告書では、2003年12月までに、次の作業を進めることとした。第1に、政府全体の業務・システム一覧を作成し、それに基づいた「業務・システム最適化計画」の策定テーマを抽出し、さらに各府省間での担当の調整を行う作業である。第2には、CIO 補佐官候補者への研修が挙げられる。そして最後に、各種参照モデルの開発が提起されている。
- 13 なお、府省共通業務・システム及び一部関係府省業務・システムについては、最適化計画の策定を担当する府省を決定したうえで最適化計画を策定することとしている。
- 14 CIO の役割と位置づけに関しては、上田 (2004) が詳しい。
- 15 具体的なスケジュールについては、【表1】も参照されたい。
- 16 具体的な業務と担当府省については、<http://www.e-gov.go.jp/doc/20040210doc1.pdf>、及び <http://www.e-gov.go.jp/doc/20040210doc2.pdf> を参照されたい。なお、その後2005年以降にいくつかの業務が追加されている。
- 17 なかでも、年間申請件数が10万件を超える手続きに関しては、重点的に合理化するものとされた。
- 18 クリンガー・コーエン法のうち、IT マネジメント関連のものについては、http://www.cio.gov/Documents/it_management_reform_act_Feb_1996.html など全文を閲覧可能である。また、関連する大統領令13011については、http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1996_register&docid=fr19jy96-133.pdf を参照されたい。
- 19 ここでの統一のプロセスとは、次の5点を含むものであるとされている。第1に、新たな情報システムへの投資を行う前に、もし民間セクターや他の省庁からのある機能についての協力が得られ、またその機能が効率性を高めるように再設計された場合に、政府がその機能を果たすべきなのかを決定する行為がある。第2に、1993年の政府業績結果法に対応して築かれた、省庁の業績目標に沿った使命ベースの情報資源投資に関する業績指標を構築することがある。3点目として、情報システム投資を運営、選択、管理、評価し、適切だと考えた場合には終了するのに説得力があり、説明力のある、省庁全体かつプロジェクトレベルにおけるマネジメント構造やプロ

セスを構築することが挙げられる。4点目には、職員の適切な訓練が挙げられ、最後に省庁横断的の支援体制に関してアドバイスを求め、参加し、支持することが盛り込まれている。

- 20 このような強力な指導体制が構築された背景としては、前年に行政管理予算局のタスクフォースにおいて、電子政府の発展を阻害する要因について分析し、それに基づき改善の方向を示した省庁横断型の電子政府イニシアティブが決定されたため、省庁を統括的に見ることのできる組織が必要となったという背景も存在する。なお、同年に行政管理予算局には連邦 EA プログラムマネジメントオフィス (FEA-PMO) が設けられ、連邦全体の EA を統制する機能が与えられた。
- 21 なお、日米の最適化の流れについて概観した表を【表3】に示した。
- 22 ここでは参照モデルの内容ではなく、参照モデルの体系について言及することとする。参照モデルの具体的内容に関しては、アメリカでは2001年以降順次作成された。また、日本においては2004年以降作成・公表されている。
- 23 行政情報システム研究所 (2006), 86頁。
- 24 行政情報システム研究所, 同掲書, 86頁。

【参考文献】

- 秋吉貴雄(2004)；「政策移転の政治過程—アイディアの受容と変容」『公共政策研究』4号, 59-70頁。
- 秋吉貴雄(2007)；「政策移転の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』5号, 1-14頁。
- 上田啓史(2004)；「行政 CIO の研究—専門能力と機能, 組織上の地位—」『早稲田政治公法研究』77号, 55 - 93頁。
- 奥村裕一・城山英明(2008)；「行政における業務改革と IT」城山英明編『科学技術のポリティクス (政治空間の変容と政策革新6)』, 153-187頁, 東京大学出版会。
- 行政情報システム研究所(1996)；『行政情報化推進計画の今後の課題に関する調査研究報告書』。
- 行政情報システム研究所(2006)；『日米電子政府比較—マネジメントの視点から—』。
- 経済産業省(2004)；『政府調達のための IT 投資評価に関する調査研究』, http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/ea/data/report/r4/r4.pdf
- 経済産業省(2005)；EA ポータルホームページ http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/ea/index.html
- 佐藤潤(2004)；「アメリカ合衆国における公共調達改革について」『日本経済法学会年報』25号, 101-119頁, 有斐閣。
- 情報処理推進機構(2004)；『業務・システム最適化計画策定に関する調査研究報告書』。
- 総務省(2006)；『自治体 EA 業務・システム刷新化の手引き』。http://203.140.31.100/denshijiti/system_tebiki/kiso/content03.html
- 総務省行政管理局(2007)；「府省共通業務・システムの最適化の実施状況」『行政&情報システム』43巻6号, 4-9頁。
- 松岡清志(2007)；「政策移転論・政策波及論」『コレク政策研究』, 169-193頁, 成文堂。
- Drelicharz(1994), 'Highlights of the Federal Acquisition Streamlining Act of 1994', "Program Manager Magazine", 1994 November-December Issue, pp.12-16. Defense Acquisition University. (<http://www.dau.mil/pubs/pm/pmpdf94/drelicha.pdf>)

松岡 清志 (まつおか きよし, 1980年生)

所 属 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程

最終学歴 早稲田大学大学院政治学研究科修士課程

所属学会 日本行政学会, 日本公共政策学会, 日本地方自治学会, 日本政治学会, 早稲田政治学会

研究分野 行政学, 政策学

主要著作 「政策移転論・政策波及論」『コレク政策研究』(成文堂, 2007年), 169-193頁。

「政策移転の類型化—自治体のバス政策を題材として」『早稲田政治公法研究』第86号 (2007年), 143-172頁。